



## Résolution 1836 (2011)<sup>1</sup>

Version finale

# L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réjouit de constater que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009 a eu pour effet de placer au cœur des politiques de l'Union européenne les valeurs sur lesquelles le Conseil de l'Europe se fonde et qu'il partage avec l'Union européenne, à savoir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Le traité vise à rapprocher l'Europe de ses citoyens et à créer un espace ouvert et sûr pour tous. A cette fin, il a notamment:

1.1. créé l'obligation pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention»); permis à l'Union européenne d'adhérer à d'autres instruments juridiques internationaux en matière de droits de l'homme comme la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'Union européenne a adhéré en 2010; et offert à l'Union européenne sa propre déclaration des droits juridiquement contraignante, à savoir la Charte des droits fondamentaux;

1.2. mis en place l'Initiative citoyenne européenne; étendu le mandat du médiateur européen; renforcé considérablement le rôle et les pouvoirs du Parlement européen; et développé le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

2. L'Union européenne a acquis, en même temps que la personnalité juridique, un nouveau statut et une voix nouvelle au sein des organisations régionales et internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies. Le rôle de l'Union européenne s'est en outre accru dans les domaines d'activité traditionnels du Conseil de l'Europe comme la justice, la liberté et la sécurité. Cela a notamment eu une incidence sur l'interaction entre l'Union européenne et ses Etats membres dans le cadre de la participation aux comités directeurs du Conseil de l'Europe et de la négociation de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe sur des questions relevant de ces domaines.

3. L'Assemblée note avec satisfaction que, conformément au Traité de Lisbonne, le «Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens», tout en soulignant la nécessité d'évaluer l'application des politiques de l'Union européenne dans ces domaines, énonce que «tout chevauchement avec d'autres mécanismes d'évaluation devrait être évité, mais les synergies et la coopération devraient être recherchées, en particulier avec les travaux menés par le Conseil de l'Europe».

4. L'Assemblée note, par conséquent, que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert de nouvelles perspectives de renforcement du partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de l'acquis et des atouts propres à chacune des organisations. Selon l'Assemblée, un tel partenariat devrait viser à garantir la cohérence entre, d'une part, le projet paneuropéen soutenu par le Conseil de l'Europe et, d'autre part, le processus d'intégration lancé par l'Union européenne. Il devrait aboutir à terme à la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

---

1. Discussion par l'Assemblée le 5 octobre 2011 (33e séance) (voir Doc. 12713, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: Mme Lundgren; Doc. 12743, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Omtzigt; Doc. 12741, avis de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, rapporteur: M. Flego; et Doc. 12746, avis de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteur: M. Mendes Bota). Texte adopté par l'Assemblée le 5 octobre 2011 (33e séance). Voir également la Recommandation 1982 (2011).



5. Tout en saluant le fait que des mesures allant dans le bon sens ont déjà été prises, l'Assemblée s'attend à ce que le rôle du Conseil de l'Europe, tel que défini dans le mémorandum d'accord de 2007, en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» soit davantage développé, pleinement réaffirmé et véritablement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne. S'appuyant sur ce mémorandum entre les deux organisations, le Traité de Lisbonne et les perspectives offertes par la réforme en cours du Conseil de l'Europe, le partenariat récemment renforcé entre les deux organisations devrait être encore consolidé et la coordination systématique des politiques davantage développée à tous les niveaux.

6. Se référant à ses précédentes résolutions et recommandations qui, sur une trentaine d'années, ont appelé l'Union européenne à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier la Résolution 1610 et la Recommandation 1834 (2008) sur l'adhésion de l'Union européenne/Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, l'Assemblée:

6.1. réaffirme que l'adhésion offrira une chance unique d'instaurer un système cohérent de protection des droits de l'homme dans toute l'Europe tout en assurant aux citoyens une protection contre les actions de l'Union européenne, protection similaire à celle dont ils bénéficient déjà contre les actions de tous ses Etats membres, en particulier maintenant que le Traité de Lisbonne a permis un important transfert de pouvoirs des Etats membres de l'Union européenne à l'Union européenne elle-même;

6.2. se félicite de la résolution du 19 mai 2010 du Parlement européen sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, qui affirme que cette adhésion constitue «un premier pas essentiel» qu'il convient de compléter par l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe;

6.3. relève avec satisfaction que, au niveau des experts, les négociations informelles sur un accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, ouvertes en juillet 2010, ont progressé régulièrement et conduit à l'élaboration d'un projet d'accord d'adhésion à la fin du mois de juin 2011; elles ont été facilitées par la publication, en janvier 2011, d'une communication commune des présidents de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne;

6.4. se félicite de l'esprit constructif dans lequel, en juin 2011, ses représentants et ceux du Parlement européen, réunis au sein d'un organe informel conjoint, sont parvenus à un accord sur les dispositions relatives à la participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée et de ses organes compétents lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions liées à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme; ces dispositions devront être approuvées par l'Assemblée et le Parlement européen en temps voulu;

6.5. se réjouit de ce que les représentants de la société civile aient été consultés durant toutes les négociations informelles d'adhésion et les invite à mener des actions de sensibilisation du public et à promouvoir activement l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme dans leurs relations avec les parlements et les gouvernements nationaux, ainsi qu'avec les institutions de l'Union européenne.

7. Afin d'achever le processus, il s'agit à présent de s'assurer le soutien actif de tous les gouvernements et parlements européens qui devront renouveler l'engagement politique qu'ils ont pris lorsqu'ils ont ratifié le Traité de Lisbonne et/ou le Protocole no 14 à la Convention européenne des droits de l'homme (STCE no 194). Par conséquent, l'Assemblée encourage les parlements et les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que toutes les institutions de l'Union européenne:

7.1. à prendre, dans leurs domaines de compétence, toutes les mesures nécessaires pour permettre la conclusion rapide de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention, son adoption et son entrée en vigueur, guidés par le principe qu'une telle adhésion vise à accroître la protection des droits de l'homme;

7.2. à veiller à ce que les modalités d'adhésion restent aussi simples que possible et à maintenir le système de la Convention en l'état, avec le minimum d'ajustements nécessaires pour tenir compte des spécificités de l'Union européenne en tant que Partie contractante qui n'est pas un Etat et qui fonctionne selon un système juridique et institutionnel particulier;

7.3. à veiller à ce que la société civile soit consultée également dans le cadre de la négociation des règles internes correspondantes de l'Union européenne;

7.4. à sensibiliser les citoyens à la protection renforcée de leurs droits à la suite de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et aux procédures y afférentes.

8. Afin de poursuivre la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme au niveau paneuropéen et de garantir la cohérence des normes et du suivi de leur application dans des domaines qui relèvent de la compétence des deux organisations, évitant ainsi les doubles emplois et la lassitude liée au suivi, notamment en période de crise économique, l'Assemblée invite l'Union européenne:

8.1. à adhérer aux conventions clés du Conseil de l'Europe qui s'attaquent aux grands problèmes de la société européenne d'aujourd'hui, comme la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE no 126); la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197); la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201); la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210); la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108); la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE no 196); la Convention pénale sur la corruption (STE no 173); la Convention civile sur la corruption (STE no 174); la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185), la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE no 205), la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE no 164), la Convention contre le dopage (STE no 135), ainsi que la Charte sociale européenne révisée (STE no 163);

8.2. à adhérer aux mécanismes et organes de suivi du Conseil de l'Europe, qu'ils reposent ou non sur une convention, comme le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ou la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et, en attendant, à renforcer sa participation à leurs travaux;

8.3. à coordonner son action avec le Conseil de l'Europe dans le domaine de la traite d'êtres humains, de la violence à l'égard des femmes, des migrations et de l'asile, et à poursuivre le processus engagé par la réunion à haut niveau sur la situation des Roms, organisée par le Conseil de l'Europe en octobre 2010;

8.4. à promouvoir, parmi ses Etats membres ainsi que dans le cadre de ses politiques d'élargissement et de voisinage, selon le cas, l'adhésion aux conventions clés et aux mécanismes et organes de suivi du Conseil de l'Europe;

8.5. à assurer une concertation systématique et ouverte avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, d'un bout à l'autre du processus législatif de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, de manière à permettre une évaluation appropriée des activités de l'Union européenne par rapport aux critères fixés par le Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme;

8.6. à renforcer la concertation avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, notamment pour ce qui est de l'application, par les Etats membres de l'Union européenne, des normes de droits de l'homme.

9. En outre, l'Assemblée:

9.1. appelle à assurer la cohérence des activités normatives au sein des deux organisations, qui devrait être garantie notamment par des consultations préalables à un stade aussi précoce que possible et à un niveau politique élevé, en plus d'un échange d'informations entre les secrétariats au niveau opérationnel;

9.2. note avec intérêt la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne assurent la cohérence de leur jurisprudence au regard des normes relatives aux droits de l'homme;

9.3. encourage la création de synergies appropriées entre les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et tout nouveau mécanisme d'évaluation que l'Union européenne mettra en place;

- 9.4. note avec satisfaction qu'en attendant l'adhésion pleine et entière de l'Union européenne au GRECO et l'évaluation des institutions de l'Union européenne par ce dernier, commenceront prochainement les négociations sur une participation renforcée de l'Union au GRECO qui devrait permettre de développer des synergies avec le mécanisme proposé de suivi de la lutte anticorruption dans l'Union européenne. D'autres négociations devraient aussi bientôt débiter sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention sur la cybercriminalité est également à l'examen;
- 9.5. soutient la révision des conventions en cours au sein du Conseil de l'Europe, qui devrait permettre de recenser des moyens de faciliter l'adhésion de l'Union européenne aux conventions clés du Conseil de l'Europe, tout en veillant à maintenir le système de chaque convention en l'état, avec quelques ajustements mineurs seulement;
- 9.6. relève que les dispositions arrêtées dans le cadre de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme concernant la participation de l'Union européenne et ses droits de vote au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourraient faire office de précédent pour l'adhésion future de l'Union à d'autres conventions du Conseil de l'Europe;
- 9.7. invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à présenter une liste des conséquences et avantages concrets de l'adhésion de l'Union européenne aux conventions, aux mécanismes de suivi ainsi qu'aux accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe, qui aiderait l'Union européenne à avoir une vision à long terme des synergies possibles avec le Conseil de l'Europe, en s'appuyant aussi sur la position déjà prise à cet égard par le Parlement européen.
10. L'Assemblée relève en outre que le Traité de Lisbonne a mis l'accent sur les questions liées aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie dans le cadre de la coopération de l'Union européenne avec ses pays voisins, ce qui permet également de renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe en la matière. Les événements survenus récemment dans tous les pays du sud de la Méditerranée ont fait apparaître de nouvelles possibilités de coopération dans le cadre, pour l'Union européenne, d'une politique européenne de voisinage révisée et, pour le Conseil de l'Europe, d'une nouvelle politique axée sur les régions voisines, dont un élément important est le statut de partenaire pour la démocratie, créé par l'Assemblée à l'intention des parlements de ces régions. L'Assemblée appelle par conséquent l'Union européenne:
- 10.1. à tirer un meilleur parti de l'expertise et du rôle de conseil et de référence du Conseil de l'Europe dans le contexte de ses politiques d'élargissement et de voisinage, en particulier dans la mesure où ces politiques s'appliquent à des pays qui soit sont membres à part entière du Conseil de l'Europe et bénéficient des procédures de suivi de ce dernier, soit font partie de son voisinage et ont donc adhéré – ou sont susceptibles d'adhérer – à des conventions ou accords partiels ouverts de l'Organisation, comme la Commission de Venise et le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud), et dont les parlements ont obtenu – ou sont susceptibles d'obtenir – le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;
- 10.2. à développer davantage les actions et programmes conjoints avec le Conseil de l'Europe dans les Etats membres ou les pays des régions voisines de ce dernier, afin de soutenir le programme de réformes de ces pays, grâce notamment à un partenariat financier plus stable avec le Conseil de l'Europe, qui devrait permettre d'intensifier la coopération stratégique et la planification conjointe à long terme.
11. S'agissant des relations entre le médiateur européen et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'Assemblée se félicite de leur actuelle coopération informelle, y compris dans le contexte de la coordination des activités des médiateurs européens, et appelle à développer davantage cette coopération sur toutes les questions liées aux droits des individus.
12. Se félicitant des contacts informels établis entre le Conseil de l'Europe et le contrôleur européen de la protection des données de l'Union européenne, l'Assemblée invite le commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe et le contrôleur européen de la protection des données à renforcer leur coopération mutuelle.
13. Pour sa part, l'Assemblée se félicite de l'amélioration de la coopération avec le Parlement européen à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au titre duquel le Parlement est devenu colégislateur avec le Conseil de l'Union européenne dans un certain nombre de domaines d'action clés qui relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe relatifs notamment à la liberté, à la sécurité et à la justice. S'appuyant sur

l'accord du 28 novembre 2007 relatif au renforcement de la coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen, l'Assemblée décide de développer encore ses relations avec le Parlement européen, notamment:

13.1. en renforçant la pratique d'organiser régulièrement des réunions entre, d'une part, leurs présidents respectifs et, d'autre part, son Comité des présidents et la Conférence des présidents du Parlement européen sur la base d'un ordre du jour précis;

13.2. en poursuivant les travaux de leur organe informel conjoint – qui a été créé à l'initiative du Parlement européen pour améliorer l'échange d'informations entre les deux organes et s'est, à l'origine, réuni dans l'optique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme – de manière à examiner, dans une composition variant selon les besoins, d'autres questions d'actualité présentant un intérêt commun;

13.3. en développant les échanges de vues et d'informations ainsi que les activités communes entre les membres de l'Assemblée et les membres du Parlement européen au niveau des commissions, et en organisant des réunions régulières entre les présidents des commissions concernées des deux institutions;

13.4. en étudiant les moyens de contribuer à la consolidation effective des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne, en sa qualité d'organe rassemblant des membres de tous ces parlements;

13.5. en organisant avec le Parlement européen des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers d'intérêt commun;

13.6. en renforçant la coopération dans le cadre des missions conjointes d'observation des élections.

14. L'Assemblée appelle les gouvernements et les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union européenne, à promouvoir la visibilité du partenariat renforcé entre les deux organisations en cette période post-Traité de Lisbonne, ainsi qu'à sensibiliser l'opinion publique à la nécessité de consolider encore ce partenariat dans l'intérêt de toutes les personnes en Europe. Pour ce faire, elle invite les parlements des Etats membres de l'Union européenne à tenir des débats réguliers sur des questions liées aux relations entre les deux organisations, y compris celles entre l'Assemblée et le Parlement européen, et à adresser des questions parlementaires aux gouvernements.

15. L'Assemblée considère que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, avec toutes ses conséquences juridiques et politiques, et le remodelage de l'architecture européenne qui en résulte, donne un regain d'actualité à la perspective de l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe et considère qu'il est temps d'envisager sérieusement cette perspective.